

Il contributo riformatore di Ezio Vanoni per la creazione di un sistema tributario di massa

[Artt. 23, 53 e 81 Cost. L. 11 gennaio 1951, n. 25, recante “Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario”.](#)

di Leda Rita Corrado (Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, giornalista pubblicista)

Nel secondo dopoguerra [Ezio Vanoni](#) (Morbegno 3 agosto 1903 – Roma 16 febbraio 1956) ha apportato un contributo fondamentale all'evoluzione del sistema tributario italiano sia attraverso la propria attività scientifica, sia con l'azione di governo.

Valtellinese, nel 1925 si laurea in **giurisprudenza** discutendo una tesi su natura e interpretazione delle leggi tributarie sotto la guida di Benvenuto Griziotti, il fondatore della cosiddetta “Scuola di Scienze delle Finanze di Pavia”. Dedicò gli anni successivi alla **docenza universitaria** e alla **ricerca scientifica**, pubblicando svariate [monografie](#), tra le quali in particolare si segnalano *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie* (1932), *Osservazioni sul concetto di reddito in finanza* (1932), *La dichiarazione tributaria e la sua irretrattabilità* (1937), *Lezioni di diritto finanziario e scienza delle finanze* (1937), *Problemi dell'imposizione degli scambi* (1939), *L'imposta personale sul reddito e gli utili di società non distribuiti* (1943). Tra il 1943 e il 1944 contribuì all'elaborazione del programma di politica economica della Democrazia Cristiana, sviluppando i principi del cattolicesimo sociale enunciati nel cosiddetto “**Codice di Camaldoli**” (cfr. AA.VV., *Per la comunità cristiana: principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*, 1945).

Nel 1946 si apre la sua stagione politica. Eletto nell'**Assemblea Costituente**, partecipa ai lavori della “Commissione dei 75” (così denominata perché composta da 75 deputati in rappresentanza delle forze politiche elette nell'Assemblea) per la stesura del progetto di

carta costituzionale da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea, contribuendo in particolare alla formulazione delle norme in materia tributaria:

- l'art. 23 Cost., ove si pone il principio di **riserva di legge** per le prestazioni patrimoniali imposte, dando indiretta applicazione al principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.

Art. 23 Cost.: *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*.

- l'art. 53 Cost., con il quale si cristallizzano il principio di **capacità contributiva** (comma 1) e il principio di **progressività** del sistema tributario (comma 2): il primo identifica nelle manifestazioni oggettive di ricchezza (reddito, patrimonio e consumo) e pone un limite al dovere di solidarietà sociale gravante sui singoli consociati nel concorso al finanziamento delle spese pubbliche, mentre il secondo, in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2, Cost., fa sì che i tributi nel loro insieme siano disegnati in maniera tale da gravare in misura superiore sui contribuenti che manifestano una maggiore capacità contributiva (in concreto, un tributo può dirsi progressivo quando l'aliquota aumenta con il crescere della base imponibile), così promuovendo la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona nell'ambito della comunità sociale (*“Organizzazione economica ed organizzazione politica raggiungono il proprio fine quando creano le condizioni perché l'uomo sia se stesso e possa attuare il proprio destino di perfezione in piena responsabilità e libertà. Le vie per la liberazione dell'individuo dalla miseria e dagli ostacoli materiali che lo inceppano sono di tempo in tempo diversi. Ma il fine di ogni azione nella società resta per noi immutabile: fare in modo che ogni uomo possa liberamente tendere a realizzare la pienezza di vita che risponde alla sua natura, e alla chiamata divina che lo sospinge”* – E. VANONI, *La nostra via. Criteri politici dell'organizzazione economica*, Roma, 1947, 163).

Art. 53 Cost., “1. *Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.* 2. *Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*”.

- l'art. 81 Cost., che – nel suo testo originario (cfr. modifiche introdotte dall'art. 1, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1) – vieta di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio (comma 3) e pone a garanzia del pareggio di bilancio l'obbligo di indicare i **mezzi di copertura** idonei a far fronte a nuove e maggiori spese determinate da altra legge (comma 4).

Art. 81 Cost., “1. *Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.* 2. *L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.* 3. *Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.* 4. *Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*”.

Senatore per la Democrazia Cristiana dal 1948, ricopre il ruolo di Ministro delle Finanze (1948-1954), Ministro del Tesoro *ad interim* (1951-1952) e Ministro del Bilancio (1954-1956). Nel 1956 [muore](#) dopo aver pronunciato un discorso a Palazzo Madama.

Durante la sua attività politica Ezio Vanoni avvia una riforma strutturale del sistema tributario finalizzata al miglioramento dei rapporti tra consociati e Stato e al risanamento dell'erario, depauperato non soltanto dalle vicende belliche ma anche – e forse soprattutto – dall'atavica propensione dei contribuenti a sottrarsi al pagamento dei tributi: in un discorso che conserva tuttora la sua attualità, Ezio Vanoni osserva che “*un certo declassamento della **moralità fiscale**, [...] una **legislazione** spesso caotica e talvolta ispirata a **finalità demagogiche** irraggiungibili hanno aggravato notevolmente il fenomeno della **evasione fiscale**. Fenomeno che oggi [1949 – N.d.A.] si verifica su di una scala preoccupante e che compromette una equa distribuzione dei carichi tributari. In una simile situazione la **pressione tributaria** diviene vessatoria e veramente insopportabile per gli onesti e per le categorie dei contribuenti che non possono sfuggire*

*all'esatta determinazione dell'imposta per motivi tecnici. [...] La evasione [...] assume i caratteri di uno strumento di **concorrenza sleale**, così da compromettere i normali rapporti economici e da spingere sulla strada della frode fiscale una schiera sempre più numerosa di contribuenti*" (Relazione al disegno di legge presentato al Senato della Repubblica nella seduta del 26 luglio 1949, in *La perequazione tributaria*, – Quaderni dell'Associazione fra le società italiane per azioni, Roma, 1956, I, 7). Ezio Vanoni è consapevole della necessità di perseguire i propri obiettivi in maniera **graduale**, mettendo in atto "una sistemazione transitoria [...] senza compromettere eccessivamente il gettito delle imposte e senza mettere in pericolo il bilancio nel periodo di transizione" e agendo "con energia, ma con prudenza, frenando impazienze per quanto legittime" (*Ibidem*, 14 ss.).

Ezio Vanoni avvia la sua paziente opera di riforma agendo su più fronti, non soltanto attraverso la **correzione della disciplina legislativa** (come avvenne, ad esempio, con l'approvazione della tariffa doganale nel 1950) ma anche risolvendo problemi pratici.

L'intervento più significativo è rappresentato dalla generalizzazione della **dichiarazione annuale e unica di tutti i redditi** con la [l. 11 gennaio 1951, n. 25, recante "Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario"](#): con la reintroduzione (cfr. d.lgs. luogotenenziale 24 agosto 1945, n. 585) di questo adempimento periodico ha infatti inizio un progressivo cambiamento nel ruolo di entrambi i soggetti coinvolti nel rapporto tributario. Se dall'Unità d'Italia al Secondo Dopoguerra **il contribuente** è gravato soltanto dell'obbligo di pagare le somme calcolate dall'Amministrazione finanziaria, a partire dagli Anni Cinquanta egli è chiamato a liquidare il tributo dovuto predisponendo, allegando e conservando una dettagliata documentazione dei fatti fiscalmente rilevanti: la cosiddetta "Riforma Vanoni" ha assunto una portata quasi **pedagogica** (cfr. G. MARONGIU, *L'imposta personale e progressiva nel pensiero e nell'opera di Ezio Vanoni*, in *Dir. prat. trib.*, 2000, I, 511 ss.) perché, abituando milioni di

contribuenti a interagire regolarmente con l'Amministrazione finanziaria, ha preparato il campo alla **tassazione di massa** avviata negli Anni Settanta. Per far fronte al controllo di una maggiore mole di adempimenti, è avviato un parallelo processo di riorganizzazione dell'**Amministrazione finanziaria**, realizzata mediante interventi mirati su sedi (cfr. la razionalizzazione della distribuzione territoriale degli uffici), mezzi (cfr. l'introduzione del meccanografico) e persone (cfr. i corsi di formazione per migliorare la preparazione dei funzionari).

Nella visione vanoniana ciò che deve mutare non è soltanto la modalità mediante la quale è assolto l'onere tributario o l'organizzazione della Pubblica Amministrazione, ma anche – e soprattutto – **la mentalità dei consociati**: Ezio Vanoni vuole che l'Italia passi da un sistema fiscale in cui l'imposta è... *“imposta”* e si *“paga bestemmiando lo Stato”*, ad un nuovo assetto che consenta al contribuente di essere conscio della propria **“dignità di partecipe della vita statale”** e di *“esercitare, pagando, una vera e propria funzione sovrana”*: per usare le parole dello stesso giurista, il contribuente *“è legato alla vita dello Stato impositore da una sostanziale identità di interessi: la stessa vita dello Stato e la partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato, perché il tributo costituisce fattore di giustizia sociale e in questa identità trova la sua giustificazione in una funzione perequativa”*. La rivoluzione copernicana si traduce nel passaggio dal *dovere tributario* – un impegno inderogabile di solidarietà economica, adempiuto dagli individui attraverso il trasferimento della ricchezza privata alle organizzazioni pubbliche – alla consapevolezza del **diritto tributario**, vale a dire del diritto che ha ciascun consociato a vedere garantito il proprio benessere attraverso l'erogazione di servizi alla comunità (sanità, istruzione, sicurezza, difesa ecc.) finanziati mediante un prelievo equo e attuato secondo procedure giuste.